



PRISMA ODS

REVISTA MULTIDISCIPLINARIA SOBRE DESARROLLO SOSTENIBLE

ISSN: 3072-8452

LA POLÍTICA PÚBLICA DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS SOCIALES EN MÉXICO: UN ANÁLISIS TEÓRICO- METODOLÓGICO Y DE RESULTADOS (2000-2021)

*PUBLIC POLICY FROM THE
PERSPECTIVE OF SOCIAL RIGHTS IN
MEXICO: A THEORETICAL-
METHODOLOGICAL AND RESULTS-
BASED ANALYSIS (2000-2021)*

AUTORES

**VICTOR MANUEL GONZÁLEZ
BERNAL**

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE
NAYARIT
MÉXICO

**PEDRO OROZCO
ESPINOSA**

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE NAYARIT
MÉXICO

**FELIPE HERNÁNDEZ
GUERRERO**

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE NAYARIT
MÉXICO

**JUDITH IVONE MEZA
GÓMEZ**

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE NAYARIT
MÉXICO

La Política Pública desde la Perspectiva de los Derechos Sociales en México: Un Análisis Teórico-Methodológico y de Resultados (2000-2021)

Public Policy from the Perspective of Social Rights in Mexico: A Theoretical-
Methodological and Results-Based Analysis (2000–2021)

Victor Manuel González Bernal

victor.gonzalez@uan.edu.mx

<https://orcid.org/0000-0002-6221-6734>

Universidad Autónoma de Nayarit
México

Pedro Orozco Espinosa

pedro.orozco@uan.edu.mx

<https://orcid.org/0000-0002-8004-7444>

Universidad Autónoma de Nayarit
México

Felipe Hernández Guerrero

fhernand@uan.edu.mx

<https://orcid.org/0000-0003-3959-4160>

Universidad Autónoma de Nayarit
México

Judith Ivone Meza Gómez

judith.gomez@uan.edu.mx

<https://orcid.org/0009-0004-8648-0814>

Universidad Autónoma de Nayarit
México

Artículo recibido: 15/11/2025

Aceptado para publicación: 16/12/2025

Conflictos de Intereses: Ninguno que declarar

RESUMEN

Este artículo es producto de un proyecto de investigación del Cuerpo Académico Economía, Políticas Públicas y Derechos Humanos, tiene su origen en la necesidad de robustecer el proceso de evaluación de la política pública en México, con el propósito de identificar las limitaciones en la evaluación institucional tradicional y el cambio de paradigma, basado en el humanismo mexicano y los derechos sociales. El objetivo de este estudio es doble: 1) analizar el proceso de evaluación de las políticas públicas, desde la perspectiva de los derechos sociales, y 2) proponer una metodología más integral y eficiente, que incorpore de manera formal la voz y el sentir de quienes sufren las problemáticas sociales, buscando coadyuvar a mejorar los resultados y elevar los niveles de eficiencia y eficacia. La investigación adopta un enfoque metodológico mixto, conjugando la revisión documental de la política social mexicana (2000-2024), con el análisis crítico de la medición de la pobreza multidimensional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Los resultados revelan en este caso, una marcada inconsistencia; ya que, mientras se documentó una tendencia general a la baja en carencias estructurales (vivienda, servicios básicos), persistieron desafíos críticos en la seguridad social, y se encontró un incremento en la carencia por acceso a los servicios de salud en el periodo 2018-2024. Se concluye de esta primera aproximación de la investigación que, la eficacia de las políticas públicas, no se limita al cumplimiento de objetivos estratégicos, sino que, requiere de una retroalimentación cualitativa que valide el ejercicio real del derecho, en la vida de los beneficiarios. La propuesta metodológica, incorpora una fase de evaluación participativa, constituyéndose como una herramienta potencial para elevar la calidad de la política social.

Palabras clave: políticas públicas, derechos sociales, evaluación, humanismo mexicano, pobreza multidimensional

ABSTRACT

This document is the product of a research project by the Academic Group on Economics, Public Policy, and Human Rights, which stems from the idea of the need to strengthen the evaluation process of social public policies in Mexico and the need to identify the limitations of traditional institutional evaluation and the paradigm shift based on Mexican humanism and social rights. The objective of this study is twofold: 1) to analyze the public policy evaluation process from a social rights perspective, and 2) to propose a more comprehensive and efficient methodology that formally incorporates the voices and feelings of those who suffer from social problems, seeking to contribute to improving results and raising levels of efficiency and effectiveness. Therefore, this research adopts a mixed-methods approach, combining a documentary review of Mexican social policy (2000-2024) with a critical analysis of the multidimensional poverty measurement conducted by the National Council for the Evaluation of Social Development Policy (CONEVAL). The results reveal a marked inconsistency: while a general downward trend in structural deprivations (housing, basic services) was documented, critical challenges persisted in social security, along with a historic increase in the lack of access to health services during the 2018-2024 period. It is important to highlight, as a conclusion of this initial research phase, that the effectiveness of policies should not be limited to the achievement of strategic objectives, but rather requires a qualitative feedback methodology that validates the actual exercise of the right in the lives of beneficiaries. The methodological proposal presented in this initial research phase incorporates a participatory evaluation stage, thus becoming a potential tool for improving the quality of social policy.

Keywords: social public policies, social rights, evaluation, mexican humanism, multidimensional poverty

INTRODUCCIÓN

Descripción del Problema

La política de desarrollo social en México, ha evolucionado sustancialmente desde el cambio de siglo, transitando de un modelo de corte asistencialista a uno formalmente anclado en la perspectiva de derechos. Este proceso fue institucionalizado con base en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) de 2004, por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, estableciéndose así, la obligación de evaluar la política de desarrollo social, creando para ello, un organismo descentralizado denominado Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

La relevancia de este órgano, radicó en la implementación desde el año 2009, de la medición multidimensional de la pobreza, con una metodología que define la pobreza, no solo por el ingreso, sino por la carencia de al menos uno de los seis derechos sociales fundamentales: educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos y alimentación (CONEVAL, 2009), dándole el seguimiento, a partir de ello, a los programas sociales para su evaluación.

A pesar de este andamiaje institucional y metodológico, la evaluación de las políticas públicas instrumentadas de manera institucional, muestran una diversidad de métodos que, si bien son eficientes para medir el cumplimiento de los objetivos estratégicos, y la eficacia en términos de indicadores macro (evaluación de resultados), son deficientes al no lograr "conocer la voz y el sentir de quienes sufren los problemas sociales" (Hernández Guerrero et al., n.d.). Por esta razón, la premisa central de la investigación, es que la eficacia de una política social debe medirse por el ejercicio efectivo y percibido del derecho, no solo por el cumplimiento de una meta burocrática.

La disfunción radica en la limitación de la fase de retroalimentación dentro del ciclo de la política pública (Ortegón et al., 2005). Las falencias en la ejecución (por ejemplo, la ineficiencia en la entrega de apoyos, barreras burocráticas), no son identificadas a tiempo, ni con la profundidad suficiente, lo cual, impide que la evaluación se traduzca en una mejora real del diseño y la implementación. La diferencia entre la eficacia reportada estadísticamente, y la efectividad social experimentada por la población vulnerable, constituye el problema fundamental a investigar.

Por lo anterior, se puede decir que, la evaluación institucional, al centrarse en indicadores cuantitativos, no siempre refleja el ejercicio efectivo de los derechos sociales. Por lo tanto, nos planteamos la pregunta de la investigación:

¿De qué manera la incorporación de un enfoque integral, centrado en el ejercicio efectivo de los derechos sociales y la voz de los beneficiarios, puede mejorar la eficiencia y eficacia de la evaluación de las políticas sociales en México, durante el periodo 2000-2021 y, coadyuvar a la mejora de sus resultados?

Esta pregunta, nos llevó a plantear como objetivo general de la investigación, el siguiente: “Analizar el proceso de evaluación de políticas públicas y, proponer una metodología de evaluación integral y eficiente, basada en la perspectiva de los derechos sociales que nos permita el conocimiento de la realidad de los sujetos que enfrentan los problemas sociales, para coadyuvar a la mejora de los resultados en la política social en México (2000-2021).

Del Objetivo General se dependen cuatro objetivos específicos, los cuales, se exponen a continuación.

- 1 Describir la evolución de la política social y sus cambios normativos durante el periodo 2000-2021, poniendo el énfasis, en la institucionalización del enfoque de los derechos sociales y, la creación y participación del CONEVAL.
- 2 Determinar el desempeño y el comportamiento de los indicadores clave, de la carencia de derechos sociales durante el periodo de estudio, para identificar los estados y regiones de mayor avance y retroceso.
- 3 Diseñar y detallar una propuesta metodológica de evaluación integral de políticas sociales, que articule la medición de resultados con la evaluación participativa del impacto social.
- 4 Identificar las falencias operacionales y las brechas existentes entre los objetivos estratégicos de los programas sociales y, el ejercicio real de los derechos por parte de la población objetivo.

Antecedentes de la Política Social en México (2000-2024)

El análisis de la política social en el periodo de estudio de esta investigación, es crucial para comprender el contexto de la evaluación. Se distinguen dos grandes etapas: el periodo de Consolidación de las Transferencias Condicionadas y la Ley de Desarrollo Social y, el periodo de Transformación y Reciente Vulnerabilidad. La tabla 1, ayuda a conocer de manera resumida, el proceso de histórico de la política pública social, en los últimos treinta años.

Tabla 1. México: Evolución de la política social (2000 a 2025)

2000 a 2012	El programa <i>Progres</i> a (Programa de Educación Salud y Alimentación), cambia de nombre y se convierte en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PO). El PO, está orientado a contribuir a que las familias en situaciones de pobreza extrema, salgan de esa condición. Sus acciones, van dirigidas a impulsar y fortalecer el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas de la población beneficiada. En continuidad con este proyecto, el siguiente gobierno del PAN entre 2006 a 2012 actualiza y continúa el programa, con un nuevo nombre <i>Vivir Mejor</i> . Se mantiene la política focalizada y un avance mínimo en la cobertura.
2012 a 2018	La vuelta del PRI al gobierno del país vino a darle al programa de Transferencias Monetarias Condicionadas, no solo una nueva denominación, <i>Prospera</i> , sino que viene a añadir al programa dos elementos significativos. La idea de inclusión social y de derechos sociales, así, la nueva administración comenzó la revisión y modificación de algunos aspectos del diseño y operación.
2018 a 2024	La llegada de un nuevo gobierno, provoca nuevamente una radical reestructuración de este programa, el cual no solo se refleja en el cambio del nombre. Bienestar, sino que viene a enfatizar ampliamente en la inclusión de todos, bajo el principio de derechos sociales. Esto trajo consigo, el paso del modelo de desarrollo social neoliberal, cimentado en la focalización, a un modelo liberal de universalización, donde el principio de libertad política que exige al Estado, es un mínimo de bienestar social. En este sentido, se asume el compromiso de hacer que, los beneficios de la política social alcance a todos, cualquiera que sea su condición. En otras palabras, <i>la idea de no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera</i> . Pero, sobre todo: <i>Por el bien de todos, primero los pobres</i> . Hay que señalar que se aumenta en este sexenio, la cobertura de tales programas.
2024 y hoy	La continuidad del proyecto del anterior presidente, y de la arrasante presencia del partido Morena y sus aliados en el poder, pone de manifiesto una continuidad en el proyecto de la Cuarta Transformación y, con ello, en el desarrollo y la política social. Además, se establece la proyección de la ampliación de la cobertura, pues busca llegar a todas las mujeres, empezando por extender el beneficio a las mujeres de 60 a 64 años. Con el argumento de que este, es el Milenio y el Sexenio de las mujeres.

Fuente: Orozco y Barrón (2013).

Consolidación del enfoque de Derechos y el Modelo de Transferencias Condicionadas

El inicio del siglo, marcó la transición de PROGRESA (en el período del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, 1997) a Oportunidades (con el presidente Vicente Fox Quezada, 2002) y, posteriormente, a Prospera (presidente Enrique Peña Nieto, 2014). Estos programas se caracterizaron por ser esquemas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), diseñados para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza, mediante la inversión en capital humano. El éxito de estos programas, fue reconocido internacionalmente en términos de eficiencia del gasto público, a través de la focalización y la mejora en indicadores de asistencia escolar, y uso de servicios de salud (Martínez Espinoza, 2020). Así como por la participación en los trabajos colectivos, en beneficio de la comunidad. Además, estos programas no fueron exclusivos de México, sino que se extendieron y permanecen en toda América Latina.

El marco jurídico que soportó en México este desarrollo, fue la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) de 2004. Esta ley formalizó el compromiso del Estado mexicano, con el derecho al desarrollo social y la obligación de medir su cumplimiento. Esta normativa se convirtió en el pilar que obligó a las instituciones, a dejar de lado la mera descripción de acciones y, a concentrarse en la medición de resultados e impactos, a través del CONEVAL. Sin embargo, como señalan Ordóñez y Silva (2020) “no obstante los resultados positivos [...] la experiencia ha probado que [...] no es suficiente para reducir su condición de vulnerabilidad [...] el programa debe brindar opciones que fomenten la productividad de las familias, para que sean capaces de generar ingresos por su propia cuenta y, disminuyan su dependencia de las transferencias monetarias, además de facilitar la ampliación de sus trayectorias educativas y su ingreso al mercado laboral formal, con el objeto de fomentar su independencia económica” (p. 94). Así que, aunque se muestran constantes transformaciones, se sigue manteniendo ciclos de dependencia y permanencia de manifestaciones asistencialistas y clientelares.

La Medición Multidimensional y el Desempeño Histórico

La metodología que desarrolló el CONEVAL (2009), para la medición multidimensional de la pobreza, ha venido a ser el instrumento central para la evaluación del periodo. Este enfoque estableció que, el bienestar de la población depende tanto del ingreso como del acceso a los derechos sociales. Así, la medición, con corte bianual, permitió monitorear los avances de las políticas de forma sistemática.

En términos generales, los resultados históricos hasta el 2018, mostraron avances en la reducción de las carencias sociales, especialmente las relacionadas con la infraestructura, es decir, en los espacios, la calidad de la vivienda, y los servicios básicos en la misma; esto, debido a la eficacia de programas enfocados en obras públicas y mejora de infraestructura social (CONEVAL, 2021). Sin embargo, el desafío persistente, ha sido la carencia por acceso a la seguridad social, directamente vinculada a la precarización del mercado laboral y la elevada informalidad, donde según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (ENOE, 2025), la tasa de informalidad, laboral fue del 54.4% en el 2025.

En esta metodología de la medición de la pobreza, el concepto clave, es la carencia social que emerge como la manifestación operativa, de una privación en el ejercicio de un derecho social. Así, pues, se tiene que:

1. Los derechos sociales son las garantías establecidas en la Constitución Mexicana y las leyes, como ejemplo; la LGDS, y que el Estado, debe asegurar a la población. En el contexto de esta medición, su contenido se sustenta en aquellas dimensiones, que son cruciales para la generación del desarrollo humano de la población.
2. Privaciones sociales: Se refieren al a imposibilidad de ejercer plenamente alguno de estos derechos. Así, una persona está en situación de privación social, cuando sus condiciones de vida son afectadas por la falta de acceso a satisfactores esenciales.
3. Por tanto, las Carencias Sociales son los indicadores operativos que miden la existencia de las privaciones. Por tanto, una persona se considera en situación de carencia, si no cumple con el umbral mínimo establecido para el indicador de derechos social.

En ese sentido, la definición de la pobreza multidimensional, subraya la situación en la que, una persona presenta, por un lado, un ingreso inferior a la línea de bienestar (insuficiencia económica) y, por otro, al menos una carencia en los seis indicadores de derechos sociales (vulneración de un derecho). Además, la consideración del territorio, o espacio donde se encuentra ubicada la persona.

Tal como se observa en la tabla 2, la metodología integra dos grandes espacios analíticos: el bienestar económico, cuyo indicador es el ingreso y los derechos sociales con seis indicadores; más la dimensión del Contexto Territorial con el indicador de Cohesión Social.

El primer espacio analítico denominado Bienestar económico, mide la capacidad de las personas para adquirir bienes y servicios, a través del ingreso corriente per cápita. El

segundo, se configura por la integración de todas las carencias en el ejercicio de los derechos establecidos en la LGDS.

- Servicios de salud

Tabla 2. Espacios analíticos de la medición de la pobreza multidimensional

Ingreso	Rezago educativo	Servicios de salud	Seguridad social	Calidad y espacios de la vivienda	Servicios básicos de la vivienda	Alimentación	Cohesión social
Bienestar económico			Derechos Sociales			Contexto Territorial	

Fuente: CONEVAL (2025), INEGI (2025)

Los indicadores de carencias sociales, apelan al incumplimiento de los derechos marcados en la legislación, es decir, derecho a la educación (rezago educativo), derecho a la salud (servicios de salud), derecho a la seguridad social (seguridad social), derechos a una vivienda digna (calidad y espacios de la vivienda), derecho a servicios básicos (servicios básicos en la vivienda) y, derecho a la alimentación nutritiva y de calidad (alimentación). Esta condición operativa es crucial, pues, permite diferenciar los distintos grados de vulnerabilidad. Así, se encontrarán vulnerables por carencias sociales, ya que, aun cuando tienen ingresos suficientes, cuentan con alguna carencia y, vulnerables por ingresos, pues además de carencias, tienen ingresos insuficientes.

Finalmente, la dimensión del Contexto Territorial, el cual mide los factores como la desigualdad económica y redes sociales, e indica el grado de Cohesión Social. Este aspecto de la medición, proporciona información vital sobre la dinámica comunitaria que influye en las condiciones de vida de unos miembros de la población, con respecto a otros.

Transformación Programática y la Crisis de 2018-2024

El periodo 2018-2024, se caracterizó por una reingeniería profunda de la política social, con el desmantelamiento de programas como Prospera y el Seguro Popular, y el impulso a programas de transferencias directas incondicionales. Este cambio, si bien ideológicamente orientado a eliminar la visión asistencialista, paternalista, clientelar y burocrática de los pasados programas, tuvo consecuencias dramáticas en indicadores específicos.

La carencia por acceso a los servicios de salud (CONEVAL, 2025), se disparó en el corte 2020 y 2024, coincidiendo con la sustitución del Seguro Popular, por el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) y, la crisis sanitaria global. Este hecho subraya la tesis del presente trabajo, producto de una investigación más amplia, donde se dice que una política,

incluso con objetivos loables (transferencias directas), puede fracasar en la ejecución, si no se realiza una evaluación de proceso y retroalimentación adecuada. Además, no basta con cancelar proyectos sin antes ser evaluados y contrastados con la realidad.

Marco Teórico: Evaluación y Derechos Sociales

La investigación se sustenta en dos pilares teóricos: la teoría del ciclo de la política pública y, la perspectiva de derechos sociales, que a continuación se explican.

Teoría del Ciclo de la Política Pública y la Evaluación

La política pública, es un proceso dinámico que involucra la identificación del problema, la formulación de la solución, la implementación y, crucialmente, la evaluación (Ortegón et al., 2005). La evaluación no es un ejercicio *ex post* de justificación, sino una herramienta de aprendizaje y mejora continua.

Así, pues, es fundamental para situar y optimizar la función de la evaluación, la comprensión del proceso político a través del modelo del ciclo, la cual, se conforma con las etapas de la agenda; la formulación, implementación, evaluación y terminación. Este modelo permite identificar en qué fase la política falla y, cómo el *feedback* de la evaluación, debe retroalimentar la agenda o la reformulación (Aguilar Villanueva, 2010).

Aguilar Villanueva, uno de los principales introductores y promotores de la Teoría de la Política Pública en el ámbito hispano, enfatiza que, la evaluación no es una fase terminal, sino un mecanismo de aprendizaje político. Desde esta perspectiva, la utilidad de la evaluación, radica en su capacidad para ofrecer bases de conocimiento riguroso a la clase política, influyendo directamente, en la toma de decisiones, la rendición de cuentas y la reorientación de programas (Aguilar Villanueva, 2010).

En el contexto mexicano y latinoamericano, José Luis Méndez (2020) profundiza en el enfoque estratégico del ciclo. Así, su trabajo subraya que, una evaluación efectiva debe estar integrada desde la fase de diseño, planteando preguntas específicas para cada etapa. Por ejemplo, la evaluación de procesos, se centra en la fase de resultados, buscando establecer la causalidad entre el diseño (formulación) y los efectos logrados.

Por otro lado, Thomas A. Birkland (2015), refuerza la noción de que el ciclo es un proceso dinámico de aprendizaje político. Su análisis se enfoca en cómo los eventos disruptivos o las fallas identificadas en la evaluación, o la fase de terminación, o continuidad, generan puntos de quiebre que obligan a reabrir la agenda. Esto es crucial, ya que una evaluación negativa de

los derechos sociales, por ejemplo, debería forzar a una reagenda de la política establecida por ese gobierno, o el tomador de decisiones.

Brunner y Gacitúa (2016), abordan la aplicación de esta teoría, en América Latina. Ellos destacan que, si bien la formalización de la evaluación es un avance (como sucede con el CONEVAL en México), existe una brecha crítica entre el conocimiento generado por los evaluados y, su uso efectivo por parte de los tomadores de decisiones. Su investigación, señala el desafío de asegurar que los hallazgos de la fase de evaluación, se traduzcan efectivamente en ajustes en la fase de formulación y ejecución, garantizando que, el ciclo se cierre y se genera una mejora continua.

De esta manera, siguiendo a Pino (2017), quien destaca que, la evaluación más que ser una etapa final en el proceso de la política pública, la conceptualiza como un paso transcendental transversalmente necesario, para la rendición de cuentas y mejora continua, además de que apoya a la calidad de la democracia del país, y lo clasifica en cuatro tipos esenciales, en las cuales busca responder a las interrogantes que se plantea:

1. Evaluación de Diseño: ¿Es el programa lógico y coherente?
2. Evaluación de Procesos (Eficiencia): ¿Cómo se está ejecutando el programa?
3. Evaluación de Resultados (Eficacia): ¿Se alcanzaron los objetivos estratégicos?
4. Evaluación de Impacto (Efectividad): ¿Qué cambios reales y atribuibles causó el programa en la población?

El marco de la LGDS, prioriza la Eficacia, midiendo el porcentaje de la población que ya no es carente. Sin embargo, el borrador del protocolo, establece la necesidad de migrar la prioridad hacia la efectividad, al incorporar la validación social del impacto, una dimensión que la métrica actual del CONEVAL, no captura.

Enfoque de la Pobreza Multidimensional y Derechos Sociales

El marco de los derechos sociales, se apoya en la *Teoría de las Capacidades* de Amartya Sen (1999), quien plantea que habrá de redefinir; bienestar, justicia social y desarrollo, y explica que, el desarrollo, se entiende como la expansión de las libertades reales, con la finalidad de valoren los individuos la vida, y no solamente estar viéndolo desde la riqueza del ingreso per cápita o la subjetividad de la felicidad, sino, que medios posee la persona, la vida que está logrando con ellos y, finalmente, que posibilidades (reales) tiene el individuo para forjar lo que aprecia, es decir, es fundamental contar con la capacidad para usar y que tenga funcionamiento real del bien. La pobreza, por extensión, es la privación de estas libertades.

En México, el CONEVAL adoptó este marco, al crear la medición multidimensional, asumiendo que el Estado debe garantizar el cumplimiento de los seis derechos sociales.

La evaluación, desde esta óptica, no es solo un ejercicio contable, sino, un juicio ético sobre el cumplimiento de las obligaciones del Estado. Si una persona es carente, el Estado ha fallado en su obligación. Nuestro trabajo propone que, el análisis de la carencia debe ser bidimensional: no solo cuantificar la carencia, sino calificar la *calidad del ejercicio del derecho*, una vez que la carencia es superada estadísticamente.

Hacia un Modelo de Evaluación Integral

La evaluación de la política social mexicana, aunque sofisticada, ha privilegiado la *Evaluación de la Eficacia Institucional* (cumplimiento de metas administrativas) sobre la *Evaluación de la Efectividad Social* (cambio real y percibido). La literatura especializada (Méndez, 2020) señala que, la retroalimentación cualitativa es la clave para la mejora.

El modelo propuesto busca subsanar esta deficiencia, integrando la *Evaluación Participativa* al modelo tradicional, utilizando la Matriz de Contraste de Efectividad (MCE), González Holgado (2009) para contrastar los avances cuantitativos del CONEVAL con la percepción de los beneficiarios (Hernández Guerrero et al., n.d.).

METODOLOGÍA

Enfoque y Diseño

La investigación adopta un enfoque mixto (Hernández Guerrero et al., n.d.). El componente cuantitativo se centra en el análisis diacrónico y longitudinal de los datos de pobreza y carencias sociales; el componente cualitativo-propositivo, se dirige a la construcción de un marco metodológico para la evaluación.

El diseño metodológico se divide en dos fases que reflejan los objetivos específicos:

1. Fase Analítica Cuantitativa: Análisis de series históricas del CONEVAL (2008-2024), para determinar el desempeño de la política pública.
2. Fase Propositiva Cualitativa: Diseño de la Metodología de Evaluación Integral, basada en la literatura sobre evaluación participativa, y la teoría de derechos humanos.

Fuentes de Información y Recolección de Datos

Para el desarrollo del trabajo, se consideraron las fuentes Secundarias Institucionales: Bases de datos de la Medición Multidimensional de la Pobreza del CONEVAL (2008, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018, 2020, 2022 y 2024). Los Marcos Normativo: Revisión de la LGDS (2004) y sus reformas, así como, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2019), sobre todo, lo relacionado con los derechos sociales. De igual manera, se recurrió a fuentes secundarias académicas: Revisión de artículos de impacto, y libros especializados en el ciclo de la política pública, evaluación social y el enfoque de derechos (e.g., Ortégón et al., 2005; Pino, 2017; Méndez, 2020).

Propuesta Metodológica de Evaluación Integral (El Aporte)

La integración de metodologías cualitativas para validar o complementar los datos cuantitativos de resultados, se ha vuelto actualmente esencial para una evaluación con enfoque de derechos. Además, su aplicación sistemática en la política pública, ha sido impulsada por varios autores clave en la política de la evaluación y el desarrollo social. Por ello, esta investigación plantea la importancia de la adopción de estos enfoques, en el contexto institucional mexicano y la medición que ha venido desarrollando el CONEVAL.

Michael Quinn Patton (2015), ha sido uno de los principales promotores del uso estratégico, de los métodos cualitativos para asegurar que, a través de su Evaluación Orientada al Uso (Utilization-Focused Evaluation UFE), los hallazgos de la evaluación sean relevantes y efectivamente utilizados por los tomadores de decisiones. Patton argumenta que, para que un informe tenga impacto, debe responder a las preguntas específicas de los usuarios previstos, lo cual, a menudo requiere de narrativas, estudios de caso y análisis de procedimientos que capten la complejidad humana, en lugar de solo promedios estadísticos. Esta perspectiva es directamente aplicable a la política social, donde el fin último, no es sólo reducir la pobreza por un porcentaje, como señala el CONEVAL *lo que se mide se puede mejorar*, sino cambiar la realidad social.

En el ámbito del desarrollo y la lucha contra la pobreza, la investigadora social Caroline O. N. Moser (2007), ha profundizado en la aplicación de metodologías participativas y estudios de vulnerabilidad, a través de las cuales, ha trascendido las mediciones de ingresos. El trabajo de Moser, subraya que la pobreza es una condición multidimensional, caracterizada por la privación de activos y la exposición a riesgos, elementos que solo pueden ser entendidos a través de la perspectiva cualitativa y la acción participativa de la investigación (API). Así,

pues, implementar esta visión en la evaluación de las políticas públicas, como los programas sociales mexicanos, permite identificar las barreras institucionales, la calidad de la atención, y el trato digno desde la óptica del beneficiario, considerando los principios de derechos sociales, y no solo desde la meta de la cobertura.

Otro aspecto por añadir, sería el trabajo realizado por Robert E. Stake (2004), con su enfoque de Evaluación Responsiva (Responsive Evaluation), que estableció que, el rol del evaluador, debe centrarse en la orientación de la investigación hacia las preocupaciones, los valores y los juicios de las personas involucradas (especialmente, los sujetos de derecho), la evaluación, responde de manera directa a la pregunta de si la política está siendo aceptable y accesible en la práctica, proporcionando una poderosa herramienta para el *feedback* y la rendición de cuentas desde la base social. La aplicación de la Evaluación Responsiva, permite que la voz y sentir, se conviertan en el criterio organizador de la investigación de campo, enriqueciendo el análisis de los resultados cuantitativos de carencias sociales.

Por ello, pues, esta propuesta metodológica que se plantea en la investigación, se concibe como un complemento a la Evaluación de Impacto (Efectividad), diseñada para cerrar el ciclo de la política pública, mediante la validación social y la retroalimentación (Fase III).

Fase I: Evaluación Cuantitativa de Eficacia (Métricas CONEVAL)

Se utilizan los indicadores duros del CONEVAL sobre la población con carencia, para establecer el avance o retroceso estadístico. Es la base para determinar dónde focalizar la evaluación cualitativa.

Fase II: Evaluación Participativa: La Voz y el Sentir del Beneficiario

Esta fase introduce el componente cualitativo, fundamental para identificar la *Eficacia Falsa* (donde la carencia estadística desaparece, pero la calidad del servicio es deficiente).

- Paso 1: Diseño de Indicadores Sociales Subjetivos (ISS): Se construyen herramientas (cuestionarios de escala Likert y guías de grupos focales) para medir la satisfacción, la calidad percibida y la dignidad en el acceso al derecho. Ejemplo: para la carencia de salud, un ISS, no solo pregunta si está afiliado, sino, si logró ser atendido, si recibió el medicamento completo y si el trato fue digno.
- Paso 2: Levantamiento Cualitativo: Utilización de grupos focales con beneficiarios (evaluación participativa) y entrevistas a profundidad, con operadores del programa. El enfoque es entender el proceso de uso del derecho.

- **Paso 3:** Matriz de Contraste de Efectividad (MCE): Se cruza el dato cuantitativo de la Fase I, con el dato cualitativo de los ISS. Este contraste permite clasificar la efectividad real.

Fase III: Retroalimentación y Propuesta de Ajuste (Cierre del Ciclo)

Los resultados de la MCE, se elevan como la principal recomendación para la fase de Diseño. Si se identifica una Falencia Operacional o Falsa Eficacia, la recomendación se enfoca en la mejora del proceso, y no solo en la justificación presupuestal, cerrando el ciclo de la política de manera efectiva.

RESULTADOS

Evolución de la Pobreza Multidimensional y Extrema (2008-2024)

El análisis de la pobreza multidimensional en México revela una tendencia a la estabilidad en el porcentaje de población en pobreza y una tendencia a la reducción en la pobreza extrema hasta 2018, con un claro repunte en el último corte.

Tabla 3. Evolución de la Pobreza Multidimensional en México (Porcentaje de Población, 20218 - 2024)

Indicadores	Porcentaje				
Pobreza	2016	2018	2020	2022	2024
Población en situación de pobreza	43.23	41.91	43.91	36.31	38.5
Población en situación de pobreza moderada	35.99	34.88	35.40	29.25	31.5
Población en situación de pobreza extrema	7.24	7.02	8.52	7.06	7.0

Fuente: CONEVAL (2025).

Nota en la fuente: Para un mejor análisis de la información 2022, consultar las notas técnicas.

La tabla 3, demuestra la fragilidad de los avances logrados. La pobreza multidimensional, alcanzó un punto bajo en 2018 (41.9%), lo que se correlaciona con la máxima extensión de la cobertura social de ese periodo. El incremento de 2.0 puntos porcentuales (p.p.) en la pobreza total y de 1.5 p.p. en la pobreza extrema entre 2018 y 2020 (CONEVAL, 2021), es estadísticamente significativo, sin embargo, respecto a 2024, la disminución de la pobreza total es de 5.41, sin mostrar un avance importante con relación al año anterior (2022 a 2024). Estas variaciones se atribuyen al impacto combinado de la crisis económica por COVID-19 y la reconfiguración de los programas sociales. Este resultado empírico es el punto de partida

para la Fase II, de la metodología propuesta, ya que exige una explicación que va más allá de la estadística macroeconómica.

Desempeño de los Indicadores Críticos de Carencias Sociales (2008-2024)

El análisis específico de las carencias sociales, revela áreas de éxito parcial y puntos de vulnerabilidad crítica, destacando el acceso a la salud.

Tabla 4. Carencias Sociales Críticas a Nivel Nacional (Porcentaje de Población)

Indicadores de carencia social	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2022	2024
Rezago educativo	21.95	20.67	19.24	18.66	17.39	16.89	19.25	19.44	24.2
Carencia por acceso a los servicios de salud	38.40	29.23	21.54	18.16	15.54	16.19	28.15	39.09	44.5
Carencia por acceso a la seguridad social	65.00	60.74	61.23	58.47	55.80	57.29	52.05	50.18	62.7
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	17.70	15.18	13.55	12.32	12.05	11.07	9.32	9.05	10.3
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.86	22.93	21.21	21.22	19.31	19.76	17.93	17.80	18.4
Carencia por acceso a la alimentación	21.74	24.83	23.32	23.35	20.05	20.41	22.54	18.19	18.8

Fuente: CONEVAL (2025), INEGI (2025)

Los datos del 2024 fueron generados por el INEGI, dado que se le confieren las atribuciones de realizar la medición de la pobreza multidimensional y la evaluación integral de la política de desarrollo social (17 de julio de 2025) a través del Decreto que reforma, adiciona y deroga algunas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de simplificación orgánica dada el 20 de diciembre de 2024.

La persistencia de incumplimiento de los Objetivos Estratégicos (O.E), particularmente, en tres de los indicadores de carencias sociales, muestran la incapacidad del Estado de hacer los necesarios cambios estructurales. Entre las carencias con más altos puntos porcentuales se encuentran el rezago educativo con 7.31 p.p. entre 2018 y 2024; la carencia por acceso a Servicios de Salud se ilustra la falencia más grave en la ejecución de la política de derechos

humanos y sociales en el periodo reciente, con 28.31 p.p., aunque con un decremento de 38.4% a 16.2% entre 2008 y 2018, es decir, una reducción de 22.2 p. p., es un logro histórico en el combate a la carencia, sin embargo, como se menciona, el aumento señalado en el periodo 2018-2024, es una regresión sin precedentes. Este resultado, se correlaciona seguramente con la disolución del Seguro Popular y, el inicio del INSABI (BBVA Research, 2021), indicando una falta de eficiencia en la transición administrativa y operativa, que vulneró el derecho social de millones de personas.

La carencia por Acceso a la Seguridad Social, muestra una tendencia a la baja entre 2008 y 2016, sin embargo, el aumento de 5.41 puntos porcentuales entre 2018 y 2024 (57.29% y 62.7% respectivamente), reflejan la incapacidad histórica del Estado, para formalizar el mercado laboral y garantizar las prestaciones mínimas. A pesar de una ligera reducción, el desafío estructural persiste.

Matriz de Contraste de Efectividad (MCE)

La MCE propuesta (Fase II) se utiliza para evaluar los resultados, no solo por la métrica de carencia (Cuadros 1 y 2), sino por la percepción de calidad.

Tabla 5. Matriz de Contraste de Efectividad (MCE) - Salud y Seguridad Social (2018-2024)

Derecho Social	Servicios de Salud (2018-2024)	Seguridad Social (2018-2024)
Objetivo Estratégico (O.E.)	Afiliar a la población sin servicio de salud.	Aumentar el porcentaje de afiliados seguridad social.
Resultado de Eficacia (CONEVAL)	Carencia reducida a 16.2% pasó a 44.5.% O.E. No Cumplido.	Carencia de 57.29%. paso 62.7% O.E. No Cumplido.
Indicador Social Subjetivo (ISS) (Hipótesis Cualitativa)	Quejas cualitativas sobre escasez de medicamentos y listas de espera prolongadas.	Percepción de incertidumbre sobre el retiro y falta de prestaciones.
Clasificación de Efectividad/Falencia	Falsa Eficacia	Falla Estructural

Fuente: Elaboración propia con base en la Propuesta Metodológica (Sección 4.3).

La tabla 5 ejemplifica cómo la MCE, puede identificar la "Falsa Eficacia." En 2018, la reducción de la carencia en salud mostró un éxito de Eficacia (el O.E. de afiliar se cumplió), pero si la Evaluación Participativa (ISS) revela insatisfacción por la falta de abasto, se

diagnostica una *Falsa Eficacia*. Esto significa que la política fue exitosa en el registro administrativo, pero fracasó en la garantía del ejercicio real del derecho, un fallo de Efectividad Social que, el modelo cuantitativo tradicional no puede capturar.

DISCUSIÓN

Hasta este momento, la investigación ha revelado que, si bien la institucionalización del enfoque de derechos sociales en México, es un avance, la metodología de evaluación debe ser ampliada, en el sentido hasta ahora abordado, es decir, una metodología de evaluación integral. Los datos del CONEVAL son imprescindibles para la cuantificación del déficit, pero insuficientes para la calificación de la calidad, puesto que se Identifican las Falencias y Brechas, y con ello, el no contar con elementos necesarios para la instrumentación de la mejora continua, de la MCE.

Identificación de Falencias y Brechas

Las principales falencias identificadas, que la MCE está diseñada para corregir, son:

1. Vulnerabilidad por Discontinuidad de Programas: El aumento de 28.3 p.p. en la carencia de salud (2018-2024) es una prueba irrefutable de que la falta de una evaluación del proceso de la política pública de los programas sociales implementados en ese período y durante las transiciones programáticas (cambio de Seguro Popular a INSABI), genera una vulneración temporal y masiva, de los derechos sociales que se defienden y sustentan estos programas. La fase de implementación del ciclo de la política pública fue la más débil, requiriendo de la voz de los beneficiarios para determinar los puntos de quiebre operativos (Méndez, 2020).
2. La Brecha entre Afiliación y Provisión: En la seguridad social y salud, la eficacia se ha limitado a la afiliación o la cobertura formal. La evaluación debe obligar al Estado, a demostrar que, el derecho es ejercido con calidad y dignidad. La Falsa Eficacia (Cuadro 4) es la manifestación de esta brecha.
3. Insuficiencia de la Retroalimentación: La evaluación actual tiende a ser un ejercicio de justificación *ex post*, y sus resultados rara vez retroalimentan la fase de diseño de manera efectiva. El modelo propuesto, al transformar la queja cualitativa en un dato técnico (ISS), obliga a integrar la experiencia del usuario en la redefinición del O.E.

La MCE como Instrumento de Mejora Continua

La adopción de la Matriz de Contraste de Efectividad (MCE) y la Evaluación Participativa (Fase II) son los principales aportes de este trabajo, para coadyuvar a la mejora de la política social.

La MCE, transforma la retroalimentación, en un dato técnico, permitiendo que las recomendaciones de evaluación sean:

- **Más precisas:** Enfocadas en el proceso operativo (por ejemplo, abasto de medicamentos) y no solo en la cobertura, sino en la distribución del mismo.
- **Más legítimas:** Basadas en la experiencia directa del titular del derecho, para observar lo señalado por Amartya Sen.
- **Más Éticas:** Al garantizar que la política satisfaga el principio de la dignidad humana y, el ejercicio pleno del derecho, más allá de la estadística fría.

Este enfoque, no solo eleva la eficiencia, sino que fortalece la legitimidad de la política pública, alineándola con el mandato constitucional de la LGDS (2004) y el enfoque de las libertades reales de Sen (1999).

CONCLUSIÓN

El presente análisis concluye que, la política de desarrollo social en México, entre 2000 y 2021, ha establecido un marco institucional robusto (LGDS y CONEVAL), lo cual se refleja en el control del crecimiento de la pobreza y la reducción de algunas carencias. Sin embargo, la persistente inestabilidad en indicadores críticos como el acceso a la salud, que mostró una dramática regresión en el periodo 2018-2024, subraya la insuficiencia del modelo de evaluación, centrado primariamente en la eficacia administrativa y, de alguna manera, en la entrega directa y no controlada del recurso otorgado.

La eficacia de la política social, no puede aislarse de su *sostenibilidad fiscal*. En el periodo estudiado, los crecientes compromisos del Estado mexicano en materia de derechos sociales, han generado una correlación preocupante entre el aumento del gasto público destinado a programas sociales y, la expansión de la deuda pública. A pesar de los esfuerzos por mejorar la *recaudación pública*, la cual, ha mostrado una tendencia creciente pero insuficiente en relación al Producto Interno Bruto (PIB), para sostener el gasto estructural, la falta de eficiencia operativa y la vulnerabilidad ante choques económicos, obligan al Estado a financiar las brechas de cumplimiento mediante el endeudamiento. Esta dinámica crea un

riesgo de regresividad, pues la deuda compromete la capacidad fiscal futura, para sostener y mejorar el acceso a los derechos que la política actual intenta garantizar.

Esta perspectiva financiera crítica, añade una capa de complejidad a la evaluación: un programa puede ser eficaz en la reducción de una carencia, pero si es fiscalmente insostenible o dependiente de la deuda, su efectividad a largo plazo es cuestionable. La Matriz de Contraste de Efectividad (MCE), propuesta en este trabajo, al exigir una evaluación cualitativa que mejore la eficiencia operativa y elimine la Falsa Eficacia, se convierte indirectamente en un instrumento de *disciplina fiscal y sostenibilidad del derecho social*. La optimización del proceso debe traducirse en la maximización del impacto social por cada peso gastado, liberando recursos para atender las carencias estructurales que persisten, como la seguridad social, sin comprometer el equilibrio macroeconómico.

El objetivo de proponer una metodología más integral ha sido alcanzado mediante el diseño de la Evaluación Participativa y la Matriz de Contraste de Efectividad (MCE). Esta propuesta metodológica permite identificar la Falsa Eficacia y las Falencias Operacionales, al contrastar los resultados estadísticos (CONEVAL) con el ejercicio real y percibido de los derechos (ISS). Solo al integrar la voz y el sentir de los beneficiarios en el ciclo de la política pública, podrá el Estado mexicano garantizar que la reducción de una carencia, se traduzca efectivamente en la ampliación de las capacidades y libertades, cumpliendo a cabalidad con el mandato del derecho social.

Finalmente, se pueden señalar algunas futuras líneas de investigación: Se recomienda el desarrollo de un estudio empírico para la validación de los Indicadores Sociales Subjetivos (ISS) y la aplicación de la MCE, a un programa de transferencia social específico (por ejemplo, programas de pensión o becas) para cuantificar la divergencia entre la eficacia administrativa y la efectividad social. Asimismo, es crucial realizar un estudio sobre la elasticidad del gasto social, respecto a la recaudación y la deuda, para establecer parámetros de sostenibilidad financiera que garanticen el cumplimiento de los derechos a largo plazo.

REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, L. F. Aguilar Villanueva, L. F. (2010). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- BBVA Research. (2021, 10 de agosto). *México | 3.8 millones más de pobres y 2.1 millones más en pobreza extrema entre 2018-2020*. [Informe económico].

- Birkland, T. A. Birkland, T. A. (2015). *An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making* (4th ed.). Routledge.
- Brunner, J. J. & Gacitúa, S. Brunner, J. J., & Gacitúa, S. (2016). La teoría de la política pública en América Latina. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 5(2), 2–20.
- Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión. (2018). *Ley General de Desarrollo Social* (Última Reforma DOF 25-06-2018).
- CONEVAL. (2009). *Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL. (2021). *Medición de la Pobreza Multidimensional 2018-2020*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2019). *Constitución publicada en el DOF 5 de febrero de 1917*(Última Reforma DOF 20-12-2019).
- González Holgado, R. (2009). *La eficacia y / o efectividad en las políticas públicas y / o sociales. Evaluación de dos programas sociales* [Tesis de sociólogo, Universidad de Chile]. Repositorio Institucional Universidad de Chile.
- Hernández Guerrero, F., González Bernal, V. M., del Real Flores, J. H., & Martínez Rivera, J. I. (n.d.). *La política pública desde la perspectiva de los derechos sociales en México, durante el periodo 2000-2021*. [Protocolo de Investigación].
- Martínez Espinoza, M. I. (2020). Cinco sexenios de política social en México. *Revista de Estudios Políticos*, 188, 159-196. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.188.06>
- Méndez, J. L. (2020). *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. Fondo de Cultura Económica y Colegio de México.
- Méndez, J. L. Méndez, J. L. (2020). *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. Fondo de Cultura Económica y Colegio de México.
- Moser, C. O. N. (2007). *Vulnerability, social protection and the post-tsunami response in Sri Lanka*. Overseas Development Institute (ODI).
- Ordóñez-Barba, Gerardo Manuel, & Silva-Hernández, Aída Lilia. (2019). Progreso-Oportunidades-Prospera: avatares, alcances y resultados de un programa

paradigmático contra la pobreza. Papeles de población, 25(99), 77-111. Epub 25 de mayo de 2020. <https://doi.org/10.22185/24487147.2019.99.04>

Orozco Espinosa, Pedro y Barrón Arreola, Karla Susana. (2013). Desarrollo económico e igualdad de oportunidades en Nayarit. Una evaluación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Ortegón, E., Pacheco, J. F., & Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. ONU CEPAL ILPES.

Patton, M. Q. (2015). *Qualitative research & evaluation methods: Integrating theory and practice* (4th ed.). SAGE Publications.

Pino, W. J. (2017). Aspectos metodológicos para evaluar una política pública Methodological aspects for assessing public policies. *Revista. Humanismo. Soc.* 5(1): 1-7, 2017. Recuperado el día 15 de noviembre de 2021.

Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.

Stake, R. E. (2004). *Standards-based and responsive evaluation*. SAGE Publications. (El concepto fue desarrollado a partir de 1975).

© Los autores. Este artículo se publica en Prisma ODS bajo la Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esto permite el uso, distribución y reproducción en cualquier medio, incluidos fines comerciales, siempre que se otorgue la atribución adecuada a los autores y a la fuente original.



doi : <https://doi.org/10.65011/prismaods.v4.i2.96>

Cómo citar este artículo (APA 7ª edición):

González Bernal, V. M. ., Orozco Espinosa, P. ., Hernández Guerrero, F. ., & Meza Gómez, J. I. . (2025). La Política Pública desde la Perspectiva de los Derechos Sociales en México: Un Análisis Teórico-Metodológico y de Resultados (2000-2021). *Prisma ODS: Revista Multidisciplinaria Sobre Desarrollo Sostenible*, 4(2), 238-259. <https://doi.org/10.65011/prismaods.v4.i2.96>